



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 23 aprilie 2020¹

Cauza C-743/18

**Elme Messer Metalurgs
împotriva
Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

[cerere de decizie preliminară introdusă de Rēzeknes tiesa (Tribunalul din Rēzekne) (Letonia)]

„Cerere de decizie preliminară – Fonduri structurale – Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 – Articolele 98 și 57 și articolul 2 punctul 7 – Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) – Obligația de a face corecții financiare legate de neregularități – Perenitatea operațiunilor – Noțiunea de «neregularitate» – Act sau omisiune a operatorului economic – Insolvența asociatului comercial unic al beneficiarului”

1. Toate proiectele antreprenoriale implică un element de risc. Chiar și cele mai stabile întreprinderi se pot afla uneori în derivă, în marasmul unei recesiuni economice sau se pot confrunta cu neșansa unui asociat sau a unui client vital. În prezenta cauză, Curtea este sesizată cu examinarea unei situații în care un proiect, cofinanțat de Fondul european de dezvoltare regională (denumit în continuare „FEDER”), nu a îndeplinit anumite obiective deoarece asociatul unic al beneficiarului a devenit insolubil. Într-o asemenea situație, ar trebui să i se solicite beneficiarului să restituie întreaga finanțare acordată de FEDER, chiar dacă neîndeplinirea acelor obiective a fost rezultatul unor împliniri independente de voința sa?

2. Mai precis, întrebarea adresată de Rēzeknes tiesa (Tribunalul din Rēzekne, Letonia) în prezenta cauză oferă Curții ocazia să clarifice domeniul de aplicare al noțiunii de „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006². Instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o situație precum cea în discuție în litigiul principal constituie o „neregularitate” în sensul acestui regulament, în temeiul căruia un stat membru trebuie să efectueze o corecție financiară și să recupereze total sau parțial finanțarea vizată.

¹ Limba originală: engleza.

² Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 539/2010 din 16 iunie 2010 (JO 2010, L 158, p. 1). Regulamentul nr. 1083/2006 a fost abrogat începând cu 1 ianuarie 2014 prin Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320). Articolul 152 din Regulamentul nr. 1303/2013, intitulat „Dispoziții tranzitorii”, prevede că „[p]rezentul regulament nu afectează nici continuarea, nici modificarea, inclusiv anularea integrală sau parțială, a asistenței aprobate de Comisie în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 sau cu alte dispoziții legislative aplicabile acestei asistențe la 31 decembrie 2013. Regulamentul respectiv sau o astfel de legislație aplicabilă continuă să se aplice în mod corespunzător după 31 decembrie 2013 asistenței sau operațiunilor în cauză până la finalizarea lor”. În consecință, prezenta procedură este guvernată de dispozițiile Regulamentului nr. 1083/2006.

Cadrul normativ

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 2988/95

3. Regulamentul nr. 2988/95³ stabilește normele generale privind modalitățile de control și sancțiunile în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii. Articolul 1 alineatul (2) din acest regulament prevede:

„Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

Regulamentul nr. 1080/2006

4. Regulamentul nr. 1080/2006⁴, care stabilește misiunile FEDER, extinderea intervenției sale cu privire la obiectivele definite la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006, precum și normele de eligibilitate pentru această intervenție, prevede la articolul 2:

„În conformitate cu articolul 160 din tratat și cu Regulamentul (CE) nr. 1083/2006, FEDER contribuie la finanțarea intervenției care urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale, redresând principalele dezechilibre regionale prin intermediul unei susțineri pentru dezvoltarea și ajustarea structurală a economiilor regionale, inclusiv reconversia regiunilor industriale în declin și a regiunilor mai puțin dezvoltate și susținând cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională.

Astfel, FEDER aduce la îndeplinire prioritățile Comunității, în special necesitatea de a consolida competitivitatea și inovația, de a crea și de a păstra locuri de muncă durabile și de a asigura o dezvoltare durabilă.”

Regulamentul nr. 1083/2006

5. Regulamentul nr. 1083/2006 stabilește normele generale privind FEDER, Fondul social european și Fondul de coeziune (denumite în continuare „fondurile”) pentru perioada 2007-2013. Acesta stabilește, *inter alia*, principiile, normele de gestionare financiară, de supraveghere și de control pe baza unei repartizări a responsabilităților între statele membre și Comisia Europeană.

6. Considerentele (22), (28), (60) și (61) ale Regulamentului nr. 1083/2006 au următorul cuprins:

„(22) Ar trebui ca activitățile fondurilor și operațiunile la finanțarea cărora contribuie să fie coerente cu celelalte politici comunitare și conforme cu legislația comunitară.

[...]

³ Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

⁴ Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul european de dezvoltare regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999 (JO 2006, L 210, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 236).

(28) În temeiul articolului 274 din tratat și în cadrul gestionării comune, ar trebui să se stabilească condiții care să permită Comisiei să își asume competențele de executare a bugetului general al Uniunii Europene și să se precizeze responsabilitățile legate de cooperarea cu statele membre. Aplicarea acestor condiții ar putea să permită Comisiei să se asigure că fondurile sunt utilizate de către statele membre în mod legal și constant și în conformitate cu principiul bunei gestionări financiare, în sensul Regulamentului financiar.

[...]

(60) În conformitate cu principiul subsidiarității și sub rezerva excepțiilor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 [...], de Regulamentul (CE) nr. 1081/2006^[5] și de Regulamentul (CE) nr. 1084/2006^[6], ar trebui să se stabilească norme de drept intern cu privire la eligibilitatea cheltuielilor.

(61) Pentru a garanta eficiența, echitatea și efectul durabil al intervențiilor din fonduri, ar trebui să se prevadă dispoziții care să garanteze perenitatea investițiilor în întreprinderi și să evite folosirea fondurilor pentru obținerea unor avantaje necuvenite. Ar trebui, așadar, ca investițiile care fac obiectul unei intervenții din fonduri să se poată amortiza pe o perioadă de timp suficient de îndelungată.”

7. Articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 definește „neregularitatea” [în termeni care nu sunt diferiți de cei ai articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95] drept „orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general”.

8. Potrivit articolului 3 alineatul (1), măsura luată de Uniunea Europeană în temeiul actualului articol 174 TFUE din tratat urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale a Uniunii Europene extinse în scopul promovării unei dezvoltări armonioase, echilibrate și durabile a Uniunii. Măsura urmărește reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale care s-au creat în special în țările și în regiunile cu întârzieri de dezvoltare și în legătură cu restructurarea economică și socială și îmbătrânirea populației⁷.

9. În temeiul articolului 9 alineatul (2), Comisia și statele membre asigură coerența intervențiilor fondurilor împreună cu măsurile, politicile și prioritățile Uniunii Europene. Potrivit articolului 9 alineatul (5), operațiunile finanțate din fonduri sunt în conformitate cu dispozițiile tratatului și ale actelor adoptate în temeiul acestuia.

10. Articolul 56 din Regulamentul nr. 1083/2006, intitulat „Eligibilitatea cheltuielilor”, prevede:

„(1) O cheltuială, inclusiv pentru proiecte majore, este eligibilă pentru o contribuție din fonduri în cazul în care a fost plătită efectiv la data la care programele operaționale au fost prezentate Comisiei sau la 1 ianuarie 2007, în cazul în care data respectivă este anterioară primei date, și la 31 decembrie 2015. Operațiunile nu trebuie încheiate înaintea datei la care începe eligibilitatea.

[...]

5 Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul social european și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1784/1999 (JO 2006, L 210, p. 12, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 247).

6 Regulamentul (CE) nr. 1084/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2006 de creare a Fondului de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1164/94 (JO 2006, L 210, p. 79, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 118).

7 A se vedea de asemenea considerentul (1).

(3) O cheltuială nu este eligibilă pentru contribuția dintr-un fond decât dacă s-a efectuat pentru operațiuni decise de autoritatea de gestionare a programului operațional în cauză sau sub supravegherea acesteia, în conformitate cu criterii stabilite de comitetul de supraveghere.

[...]

(4) Normele de eligibilitate a cheltuielilor sunt stabilite la nivel național, sub rezerva excepțiilor prevăzute de regulamentele specifice fiecărui fond. Normele respective se referă la integralitatea cheltuielilor declarate în temeiul programelor operaționale.

[...]”

11. În temeiul articolului 57 din Regulamentul nr. 1083/2006, intitulat „Perenitatea operațiunilor”:

„(1) Statul membru sau autoritatea de gestionare se asigură că o operațiune care cuprinde investiții în infrastructură sau investiții productive beneficiază în continuare de contribuția fondurilor doar dacă aceasta nu suferă, în decurs de cinci ani de la data finalizării, o modificare importantă cauzată de o schimbare în natura proprietății unui element de infrastructură sau de încetarea unei activități de producție și care afectează natura sau condițiile de punere în aplicare a operațiunii sau oferă unei firme sau unui organism public un avantaj necuvenit.

[...]”

12. Potrivit articolului 60 din Regulamentul nr. 1083/2006:

„Autoritatea de gestionare este însărcinată cu gestionarea și aplicarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, în special:

- (a) să se asigure că operațiunile sunt selecționate în vederea finanțării în conformitate cu criterii aplicabile programului operațional și că sunt conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele comunitare și interne aplicabile;
- (b) să verifice furnizarea de produse și de servicii cofinanțate și să controleze dacă toate cheltuielile declarate de beneficiari pentru operațiuni au fost suportate efectiv și că sunt în conformitate cu normele comunitare și interne; [...]”

13. Articolul 70 din Regulamentul nr. 1083/2006, intitulat „Gestionare și control”, prevede:

„(1) Statele membre își asumă responsabilitatea gestionării și controlului programelor operaționale, în special prin următoarele măsuri:

- (a) se asigură că sistemele de gestionare și de control al programelor operaționale sunt stabilite în conformitate cu articolele 58-62 și că funcționează eficient;
- (b) previn, detectează și corectează neregularitățile și recuperează sumele plătite în mod necorespunzător, însoțite, după caz, de dobânzile de întârziere. Aceștia le notifică Comisiei și informează Comisia cu privire la evoluția procedurilor administrative și legale.

(2) În cazul în care sumele plătite în mod necuvenit unui beneficiar nu pot fi recuperate, statul membru este responsabil pentru rambursarea sumelor pierdute în bugetul general al Uniunii Europene, în cazul în care se stabilește că pierderea rezultă din vina sau neglijența proprie.

[...]”

14. Articolul 88 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006 prevede, *inter alia*, că se consideră realizată în sensul acestui regulament „o operațiune ale cărei activități au fost realizate efectiv și pentru care toate cheltuielile beneficiarilor și participarea publică corespunzătoare au fost plătite”.

15. În temeiul articolului 98 alineatul (1) din acest regulament, este în primul rând responsabilitatea statelor membre să caute neregularitățile, să ia măsuri atunci când se constată o schimbare importantă care afectează natura sau condițiile de aplicare sau de control al operațiunilor sau al programelor operaționale și să procedeze la corecțiile financiare necesare⁸. Potrivit articolului 98 alineatul (2), statele membre procedează la corecțiile financiare necesare pentru neregularitățile individuale sau sistemice constatate în operațiunile sau în programele operaționale. Acele corecții constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional, ținându-se seama de natura și de gravitatea neregularităților și a pierderii financiare care rezultă pentru fonduri.

Regulamentul nr. 1828/2006

16. Regulamentul nr. 1828/2006⁹ stabilește normele de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1083/2006 și a Regulamentului nr. 1080/2006 în ceea ce privește, *inter alia*, sistemele de gestionare și de control.

17. În temeiul articolului 13 din Regulamentul nr. 1828/2006, intitulat „Autoritatea de management și auditorii”:

„(1) În sensul selectării și aprobării operațiunilor în conformitate cu articolul 60 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006, autoritatea de gestionare se asigură că beneficiarii sunt informați cu privire la condițiile specifice privind produsele sau serviciile care urmează să fie furnizate în cadrul operațiunii, la planul de finanțare, la termenul de execuție, precum și la datele financiare și alte informații care urmează să fie păstrate și transmise.

Înainte de a lua o decizie de aprobare, autoritatea de gestionare verifică dacă beneficiarul are capacitatea de a îndeplini aceste condiții.”

18. Articolul 27 din Regulamentul nr. 1828/2006, care face parte din secțiunea 4, intitulată „Neregularități”, definește un „agent economic” drept „orice persoană fizică sau juridică, precum și celelalte entități care participă la realizarea intervenției din fonduri, cu excepția unui stat membru în exercițiul prerogativelor sale de autoritate publică”.

19. Articolul 28 din Regulamentul nr. 1828/2006 prevede că statele membre prezintă Comisiei o situație a neregularităților care au făcut obiectul unui prim act de constatare administrativă sau judiciară, specificând, *inter alia*, dispoziția care a fost încălcată, practicile utilizate pentru comiterea neregularității și, după caz, dacă aceste practici ridică suspiciuni de fraudă.

⁸ A se vedea de asemenea considerentul (65).

⁹ Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO 2006, L 371, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 3, p. 17).

Dreptul național

20. Articolul 16.1 din Decretul nr. 200 al Consiliului de Miniștri privind prima etapă a selecției cererilor de finanțare a proiectelor referitoare la activitatea „Investiții cu o valoare adăugată ridicată” din anexa 2.1.2.4 a Programului operațional „Antreprenariat și inovare” prevede că „[i]nvestițiile pe termen lung pot fi subvenționate, cu condiția să fie utilizate exclusiv în locul de execuție a proiectului care face obiectul cererii și exclusiv pentru activitatea economică a beneficiarului finanțării”.

21. Articolul 17.1 din acest decret prevede că „se vor putea subvenționa în cadrul activității următoarele categorii de costuri: costurile de achiziție de noi echipamente (și instalații) care contribuie direct la procesul de producție sau de prestare de servicii în domeniul în care este executat proiectul [...]”.

22. Articolul 2.1 din Decretul nr. 740 al Consiliului de Miniștri de instituire a „procedurii de reclamare a neregulilor constatate în punerea în aplicare a fondurilor structurale și a fondurilor de coeziune a Uniunii Europene, de adoptare a deciziilor privind utilizarea finanțării acordate și de recuperare a plăților efectuate în mod neregulamentar” prevede că „va fi considerată neregularitate orice încălcare a unei dispoziții a dreptului Republicii Letonia sau al Uniunii Europene”.

23. Articolul 1774 din Codul civil al Republicii Letonia prevede că „prejudiciul accidental nu trebuie să fie reparat. Prin urmare, dacă un caz fortuit împiedică o persoană să își îndeplinească o obligație, aceasta se va considera îndeplinită cu excepția situației în care debitorul obligației a acceptat, prin intermediul unui contract, riscul legat de cazul fortuit”.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

24. La 7 aprilie 2010, reclamanta din litigiul principal, SIA Elme Messer Metalurgs (denumită în continuare „EMM”) a încheiat un contract cu Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Agenția pentru Investiții și Dezvoltare din Letonia, denumită în continuare „agenția”) care prevedea cofinanțarea din FEDER a unui proiect al EMM care viza construirea unei unități de producție de anumite gaze industriale (denumit în continuare „contractul”). S-a prevăzut că unitatea va face parte din fabrica metalurgică deținută de AS Liepājas Metalurgs (denumită în continuare „LM”), care era de asemenea parte la contract¹⁰.

25. Implementarea proiectului a început în aceeași zi și trebuia să fie finalizată la 6 decembrie 2012. A fost achiziționat și montat echipamentul necesar, au fost angajați și pregătiți specialiști, iar unitatea de producție a început să funcționeze. În acest scop, EMM a investit 12 283 579 de euro din fondurile proprii, precum și asistența financiară acordată din partea FEDER prin intermediul unor plăți intermediare, în cuantum de 2 212 511,14 euro.

26. La 3 ianuarie 2013, EMM a înaintat agenției un raport final privind proiectul, finalizat la 7 februarie 2013, și a solicitat o plată finală în temeiul contractului, în valoare de 737 488,86 euro.

27. La începutul anului 2013, LM a început să aibă probleme de lichiditate. Întrucât îndeplinirea obligațiilor din planul de afaceri al EMM depindea în mod direct de activitatea comercială a LM, agenția și-a exprimat preocuparea că EMM ar putea fi în imposibilitatea de a-și îndeplini obligațiile contractuale și de a respecta acele angajamente – și anume menținerea volumului de producție la minimum 50,5 milioane de m³/an, precum și asigurarea unei creșteri medii a cifrei de afaceri de cel puțin 20 % în primii doi ani după realizarea proiectului. Prin urmare, agenția a suspendat plata asistenței financiare.

¹⁰ Obligațiile LM în temeiul contractului se limitau la închirierea unei proprietăți.

28. La 12 noiembrie 2013, a fost anunțată începerea unei proceduri de insolvență în privința LM.
29. Printr-un înscris din data de 28 iulie 2014, agenția a solicitat EMM să îi furnizeze documentele referitoare la implementarea proiectului și a avertizat-o asupra posibilității rezilierii contractului.
30. Fabrica metalurgică care aparținea societății LM a fost achiziționată de KVV Liepājas Metalurgs. În consecință, EMM și-a putut relua activitatea economică. Ea a informat agenția cu privire la acest fapt și i-a comunicat modalitățile posibile de restructurare a afacerii.
31. La 31 martie 2016, agenția a trimis o scrisoare EMM. Invocând anumite probleme legate de fabrica metalurgică Liepājas Metalurgs, ea a informat EMM de rezilierea unilaterală a contractului. Agenția justifică această reziliere prin faptul că, pe parcursul execuției proiectului, EMM a comis nereguli grave, și anume abateri semnificative de la angajamentele asumate de EMM în planul de afaceri.
32. EMM a formulat o acțiune împotriva agenției în fața instanței de trimitere prin care a solicitat declararea nulității notificării de reziliere a contractului. Aceasta susține că, prin rezilierea unilaterală a acestui contract, agenția a încălcat principiul bunei-credințe, întrucât EMM nu și-a încălcat obligațiile contractuale și este cert că aceasta a utilizat asistența financiară care i-a fost acordată pentru desfășurarea activităților legate de implementarea proiectului.
33. Agenția susține că problemele financiare ale LM și întreruperea activității economice a acesteia nu ar trebui interpretate drept obstacole fortuite în sensul articolului 1774 din Codul civil leton. Mai degrabă, situația în discuție în litigiul principal ar trebui considerată o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 și al articolului 2.1 din Decretul nr. 740 al Consiliului de Miniștri. În consecință, agenția avea dreptul să solicite restituirea finanțării acordate în conformitate cu procedura stabilită în Decretul nr. 740 al Consiliului de Miniștri.
34. Prin urmare, agenția a formulat o cerere reconvențională împotriva EMM, prin care solicită recuperarea totală a asistenței financiare deja acordate acesteia din urmă – și anume suma de 2 212 511,14 euro –, precum și dobânzile de întârziere acumulate în perioada 18 aprilie 2016-14 februarie 2017, care se ridică la suma de 670 390,53 euro.
35. EMM susține că Regulamentul nr. 1083/2006, care dispune că neregularitate înseamnă „orice încălcare a unei dispoziții a dreptului [Uniunii] care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic”, nu este aplicabil în speță. Faptul că EMM nu putea utiliza unitatea de producție pentru activitatea sa economică nu era rezultatul acțiunii sau al omisiunii EMM, ci al încetării activității fabricii Liepājas Metalurgs.
36. Instanța de trimitere consideră că soluția în prezenta cauză depinde în mare măsură de existența sau inexistența unei „neregularități” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006. În opinia sa, agenția ar avea dreptul să refuze continuarea finanțării și să recupereze finanțarea deja acordată doar în cazul în care există o asemenea neregularitate.
37. În aceste condiții, Rēzeknes tiesa (Tribunalul din Rēzekne, Letonia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:
- „Articolul 2 punctul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului trebuie interpretat în sensul că o situație în care beneficiarul finanțării nu reușește să atingă nivelul cifrei de afaceri prevăzut pentru perioada relevantă întrucât în respectiva perioadă s-a produs încetarea activității comerciale sau insolvența asociatului său unic trebuie considerată un act sau o omisiune a unui operator economic (beneficiarul finanțării) care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene?”

38. EMM, agenția, guvernele estonian și leton, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. În ședința care a avut loc la 11 decembrie 2019, aceste părți, precum și guvernul ceh au prezentat observații orale și au răspuns la întrebările adresate de Curte.

Admisibilitate

39. Atât Comisia, cât și guvernul estonian sunt de acord că anumite elemente ale situației de fapt și de drept din litigiul principal nu rezultă în mod clar din decizia de trimitere. Prin urmare, se ridică problema admisibilității prezentei cereri de decizie preliminară.

40. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării instituite la articolul 267 TFUE, instanța națională trebuie să respecte cu strictețe cerințele privind conținutul unei cereri de decizie preliminară care figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, pentru a permite Curții să ofere o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte persoane interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene¹¹. În acest context, dat fiind că cererea de decizie preliminară reprezintă temeiul procedurii în fața Curții, este indispensabil ca instanța națională să explice în special cadrul factual și juridic din litigiul principal¹².

41. Cu toate acestea, în temeiul spiritului de cooperare care guvernează relațiile dintre instanțele naționale și Curte în cadrul procedurii preliminare, lipsa anumitor constatări prealabile ale instanței de trimitere nu conduce în mod necesar la inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară dacă, în pofida acestor lacune, Curtea, având în vedere elementele care rezultă din dosar, consideră că este în măsură să ofere un răspuns util instanței de trimitere¹³.

42. Este adevărat că informațiile furnizate în decizia de trimitere nu sunt exhaustive în anumite privințe, în special legat de conținutul precis și de natura obligațiilor contractuale ale EMM. Cu toate acestea, considerăm că decizia de trimitere conține o bază materială și legală suficientă pentru a permite Curții să ofere un răspuns util instanței de trimitere în soluționarea litigiului cu care a fost sesizată. În special, rezultă în mod clar din dosarul trimis Curții că soluția în prezenta cauză depinde, într-adevăr, de aspectul dacă a avut sau nu loc o „neregularitate”. O interpretare a acestei noțiuni, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 este, așadar, esențială pentru a permite instanței de trimitere să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată.

Aprecieri

43. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o situație precum cea în discuție în litigiul principal – în care un beneficiar al finanțării nu reușește să atingă anumite obiective ale operațiunii vizate întrucât s-a produs încetarea activității comerciale sau insolvența asociatului său unic – constituie o neregularitate în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006.

44. O neregularitate, astfel cum este definită la această dispoziție, cuprinde trei elemente. Este necesar să existe (i) o încălcare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, (ii) care rezultă dintr-o acțiune sau o omisiune a unui operator economic, (iii) care are sau ar avea ca efect prejudicierea bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli nejustificate la acest buget.

11 A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2016, Audace și alții (C-114/15, EU:C:2016:813, punctele 35 și 36 și jurisprudența citată).

12 A se vedea în acest sens Ordonanța din 8 septembrie 2016 (Google Ireland și Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punctul 18 și jurisprudența citată).

13 Ordonanța din 8 septembrie 2016, Google Ireland și Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, punctul 24 și jurisprudența citată).

45. În vederea dovedirii existenței unei neregularități în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, este necesar, în consecință, să se stabilească dacă fiecare dintre aceste trei condiții (cumulative) este îndeplinită.

Încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii

46. Curtea a statuat că „orice încălcare a unei dispoziții de drept al [Uniunii]” trebuie interpretată în sensul că include încălcările dreptului Uniunii, precum și nerespectările dispozițiilor legislative naționale aplicabile operațiunilor finanțate de fonduri¹⁴.

47. Această interpretare este confirmată atât de contextul normativ, cât și de obiectivele Regulamentului nr. 1083/2006. În special, articolul 60 litera (a) din Regulamentul nr. 1083/2006 impune autorității de gestionare sarcina să se asigure că operațiunile selecționate în vederea finanțării „sunt conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele [Uniunii] și *interne* aplicabile” (sublinierea noastră). Dacă încălcarea dispozițiilor de drept național care contribuie la asigurarea bunei aplicări a dreptului Uniunii referitor la gestionarea proiectelor finanțate din fondurile Uniunii nu ar putea constitui o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, acest lucru ar risca să pună în pericol un obiectiv principal urmărit de legiuitorul Uniunii în acest domeniu, și anume garantarea utilizării legale și eficiente a fondurilor Uniunii în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii¹⁵.

48. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă a avut loc o încălcare a dreptului Uniunii sau a dispozițiilor de drept național referitor la aplicarea fondurilor FEDER. În special, această instanță trebuie să stabilească dacă, astfel cum menționează agenția în observațiile sale scrise, EMM a încălcat clauzele contractului și diverse dispoziții de drept național¹⁶ prin faptul că nu și-a desfășurat activitatea economică cu echipamentul achiziționat în contextul operațiunii în discuție și prin faptul că nu a îndeplinit obiectivele acestei operațiuni.

49. În această privință, trebuie avut în vedere că sistemul de subvenții elaborat prin reglementarea Uniunii se întemeiază în special pe executarea de către beneficiar a unei serii de obligații care îi dau dreptul la perceperea asistenței financiare prevăzute. Dacă beneficiarul nu îndeplinește toate obligațiile în conformitate cu condițiile impuse pentru acordarea asistenței, acesta nu poate invoca principiile protecției încrederii legitime și protecției drepturilor dobândite pentru a obține plata soldului din valoarea totală a asistenței acordate inițial¹⁷.

50. Prin urmare, instanța națională trebuie să evalueze dacă elementele contractului pe care EMM se presupune că le-a încălcat erau într-adevăr (i) clauze formale ale contractului, iar nu declarații de intenții, și (ii) (dacă aceasta este situația) clauze esențiale ale acestuia, privite din perspectiva garantării utilizării legale și eficiente a fondurilor Uniunii în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii. O neregularitate s-ar putea produce numai atunci când ambele condiții sunt îndeplinite¹⁸.

14 Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, punctul 43), și Concluziile avocatului general Bot prezentate în aceste cauze (EU:C:2016:7, punctele 73 și 74).

15 A se vedea Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, punctele 38 și 43). Definiția unei „neregularități” de la articolul 2 punctul 36 din Regulamentul nr. 1303/2013 se referă expres la „orice încălcare a dreptului Uniunii sau a dreptului național în legătură cu aplicarea sa” (sublinierea noastră).

16 În această privință, agenția menționează în special articolul 15 alineatul (2) punctul 1 din Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (Legea letonă privind gestiunea fondurilor structurale și a fondurilor de coeziune a Uniunii Europene), potrivit căreia beneficiarul unei subvenții trebuie să se asigure că proiectul finanțat de un fond al Uniunii se efectuează cu respectarea unui contract de drept civil. Prin urmare, potrivit agenției, EMM a încălcat în mod automat această dispoziție de drept național prin faptul că nu a respectat termenii contractului.

17 Hotărârea din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (C-383/06-C-385/06, EU:C:2008:165, punctul 56).

18 Astfel, de exemplu, încălcarea unei clauze potrivit căreia toate spațiile de recepție dintr-o clădire trebuie vopsite în alb, prin vopsirea acestora într-o nuanță de magnolia, ar putea să nu respecte condiția (i) și, cu siguranță, nu ar respecta condiția (ii).

51. Instanța națională trebuie de asemenea să verifice dacă beneficiarul a fost informat suficient de agenție cu privire la obligațiile legate de operațiunea în discuție. În temeiul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1828/2006, autoritatea de gestionare se asigură că beneficiarii sunt informați, *inter alia*, cu privire la condițiile specifice privind produsele sau serviciile care urmează să fie furnizate în cadrul operațiunii și cu privire la termenul de execuție. În plus, atunci când un beneficiar al unei asistențe financiare din fonduri nu este în măsură să cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile sale și să procedeze în consecință, principiul securității juridice se opune invocării acestor obligații împotriva beneficiarului, cu condiția să fie constatată buna-credință a beneficiarului¹⁹.

52. Agenția susține de asemenea că EMM a încălcat cerința perenității prevăzută la articolul 57 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006 și, astfel, a încălcat atât dreptul Uniunii, cât și dreptul național. Pe baza dosarului prezentat Curții, suntem de părere că această prevedere nu poate fi invocată în prezenta cauză.

53. Astfel cum se precizează în mod clar în considerentul (61) al Regulamentului nr. 1083/2006, cerința perenității prevăzută la articolul 57 alineatul (1) din acest regulament are ca scop garantarea faptului că investițiile din fonduri au un impact durabil în regiunile în discuție și nu sunt folosite pentru obținerea unor avantaje necuvenite.

54. Articolul 57 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006 prevede, în consecință, că statul membru sau autoritatea de gestionare se asigură că operațiunile care cuprind investiții în infrastructură sau investiții productive beneficiază în continuare de contribuția fondurilor doar dacă aceste operațiuni nu suferă, în decurs de cinci ani de la data realizării, o modificare importantă, potrivit cerințelor prevăzute la dispoziția respectivă. Prin urmare, articolul 57 alineatul (1) se aplică numai în cazul în care o operațiune este „[realizată]” din punct de vedere juridic.

55. Articolul 88 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006 prevede că se consideră realizată în sensul acestui regulament o operațiune „ale cărei activități au fost realizate efectiv și pentru care toate cheltuielile beneficiarilor și participarea publică corespunzătoare au fost plătite”.

56. Prin urmare, o operațiune *nu* va fi considerată „realizată” în sensul Regulamentului nr. 1083/2006 dacă este necesară o activitate suplimentară pentru a realiza operațiunea sau dacă trebuie efectuate plăți suplimentare beneficiarului²⁰.

57. Astfel cum a subliniat Comisia în observațiile sale scrise, nu rezultă în mod clar din decizia de trimitere dacă EMM și-a desfășurat activitățile în cadrul operațiunii în discuție. Acesta este un aspect care trebuie stabilit de instanța națională și nu ne exprimăm nicio opinie în această privință. Ceea ce rezultă cu claritate din documentele prezentate în fața Curții este că participarea publică nu a fost plătită în totalitate. Astfel cum a indicat agenția în observațiile sale scrise, aceasta *nu* a transferat către EMM plata finală în temeiul contractului, în valoare de 737 488,86 euro.

58. Din moment ce participarea publică nu a fost plătită în totalitate, rezultă că operațiunea nu a fost realizată în sensul articolului 88 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006. Articolul 57 alineatul (1) din acest regulament nu este, în consecință, aplicabil deoarece cerința perenității pe care o prevede se aplică „în decurs de cinci ani de la data [realizării operațiunii]”²¹.

19 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2007, ROM-proiecten (C-158/06, EU:C:2007:370, punctele 24-26 și 29-31).

20 A se vedea de asemenea Orientările Comisiei din 21 aprilie 2010 privind încheierea parțială [în temeiul articolului 88 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 (COCOF 08/0043/03), p. 3].

21 Legătura dintre cerința perenității și plata contribuției publice reiese și mai explicit din Regulamentul nr. 1303/2013, al cărui articol 71 alineatul (1) prevede că cerința privind perenitatea operațiunilor se aplică „în termen de cinci ani de la efectuarea *plății finale* către beneficiar” (sublinierea noastră).

59. Am adăuga că, în opinia noastră, ni se pare nu numai contrar textelor aplicabile, ci și nerezonabil să se impună o astfel de cerință în privința unui beneficiar care nu a primit în totalitate participarea publică care corespunde cheltuielilor eligibile în cadrul operațiunii în discuție. În lipsa accesului la totalitatea acestei asistențe financiare, beneficiarul ar putea să nu aibă posibilitatea să asigure perenitatea acestei operațiuni.

Actul sau omisiunea unui operator economic

60. A doua condiție cumulativă prevăzută în definiția unei „neregularități” de la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 este aceea că încălcarea trebuie să rezulte dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic²².

61. O situație în care beneficiarul unei finanțări din cadrul fondurilor încalcă o dispoziție a dreptului Uniunii sau o dispoziție relevantă de drept național deoarece a avut loc încetarea activității sau insolvența asociatului sau clientului său unic constituie un „act sau o omisiune a [acelui] operator economic”?

62. Contrar poziției adoptate de EMM în observațiile sale scrise, noțiunea de „act sau omisiune” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 nu se limitează la actele frauduloase intenționate. Legislația în această materie operează o distincție clară între categoria generală a *neregularităților*, care presupune numai o măsură administrativă de restituire a avantajului obținut în mod nejustificat, și subcategoria mai restrânsă a *neregularităților intenționate* sau *săvârșite din neglijență*, care pot atrage sancțiuni administrative sau – în cazul neregularităților frauduloase – pot declanșa o procedură penală²³. În special, astfel cum a subliniat agenția în mod corect în ședință, obligația de notificare prevăzută la articolul 28 din Regulamentul nr. 1828/2006 impune statului membru vizat să indice Comisiei dacă o anumită neregularitate implică o suspiciune de fraudă²⁴. Acest lucru nu ar fi necesar dacă fraudă era un element esențial al unei neregularități. În consecință, se poate stabili existența unei neregularități chiar dacă actul sau omisiunea vizată este lipsită de orice intenție frauduloasă²⁵.

63. Cu toate acestea, prin includerea cuvintelor „care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic” în definiția unei neregularități, legiuitorul a impus condiția că încălcarea vizată trebuie să fie rezultatul unui act sau al unei omisiuni săvârșite *chiar de operator*. Cu alte cuvinte, trebuie să existe o legătură de cauzalitate adecvată între încălcare și actul sau omisiunea imputabilă operatorului²⁶. Prin urmare, în Hotărârea Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, Curtea a statuat

22 Noțiunea de „operator economic”, în sensul acestei dispoziții, nu este definită în Regulamentul nr. 1083/2006. Cu toate acestea, articolul 27 din Regulamentul nr. 1828/2006, care stabilește normele de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1083/2006, definește un „agent economic” drept „orice persoană fizică sau juridică, precum și celelalte entități care participă la realizarea intervenției din fonduri, cu excepția unui stat membru în exercițiul prerogativelor sale de autoritate publică”.

23 A se vedea de asemenea articolele 4 și 5 din Regulamentul nr. 2988/95 privind abaterile în general și abaterile intenționate și, respectiv, cele săvârșite din neglijență. Astfel cum a subliniat Curtea în Hotărârea Județul Neamț, „întrucât Regulamentele nr. 2988/95 și nr. 1083/2006 fac parte din același dispozitiv care garantează buna gestionare a fondurilor Uniunii și protejarea intereselor financiare ale acesteia din urmă, noțiunea «abatere» în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 și, respectiv, noțiunea «neregularitate» în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 impun o interpretare uniformă” (Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț, C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, punctul 34).

24 Noțiunea de „suspiciune de fraudă” este definită la articolul 27 din Regulamentul nr. 1828/2006 ca „o neregularitate care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei intenții, în special de fraudă, astfel cum este prevăzută la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, instituită în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană”.

25 A se vedea Justyna Łacny, Lech Paprzycki și Eleonora Zielińska, „The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases”, Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis, editura Hart Publishing, 2013, p. 805-807.

26 Diferitele versiuni lingvistice ale Regulamentului nr. 1083/2006 utilizează expresiile „resulting from”, „résultant de”, „als Folge”, „derivante da” și „correspondiente a” în versiunile engleză, franceză, germană, italiană și respectiv, spaniolă, toate confirmând că este necesară o legătură de cauzalitate între încălcare și actul sau omisiunea respectivă.

că o situație în care o restituire la import este plătită nejustificat unui operator ca urmare a unei erori a autorităților naționale nu se încadrează în noțiunea de „abatere” în sensul Regulamentului nr. 2988/95, din moment ce plata excedentară nejustificată nu a rezultat dintr-un act sau dintr-o omisiune a exportatorului²⁷.

64. În consecință, nu suntem de părere că se poate considera că o încălcare rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune imputabilă operatorului atunci când cauza ultimă a acesteia constă în împrejurări externe independente de voința operatorului respectiv, precum insolvența asociatului său comercial unic. Situația ar fi diferită numai dacă, în pofida existenței acelor împrejurări externe, încălcarea poate fi totuși imputată în mod întemeiat conduitei operatorului – prin faptul că, de exemplu, acesta nu a acționat cu diligența necesară pentru a evita consecințele acelor împrejurări. Într-o asemenea situație, neregularitatea rezultă în realitate din conduita operatorului (din acțiunea sau din omisiunea acestuia), iar nu din împrejurări externe ca atare.

65. Această interpretare corespunde obiectivului general al fondurilor și în special al FEDER. Articolul 3 din Regulamentul nr. 1083/2006 prevede reducerea decalajelor care au apărut mai ales în țările și în regiunile a căror dezvoltare este întârziată din cauza, *inter alia*, a promovării creșterii economice și a ocupării forței de muncă în acele țări și regiuni. Una dintre modalitățile prin care acest obiectiv este îndeplinit este prin susținerea antreprenoriatului și a inovării în acele zone. Într-adevăr, programul operațional pe baza căruia a fost acordată asistența operațiunii respective era intitulat „Antreprenoriat și inovare”.

66. Ar fi incompatibil cu obiectivul promovării creșterii economice și a ocupării forței de muncă și în special cu susținerea antreprenoriatului și a inovării dacă noțiunea de „act sau omisiune” de la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 ar fi interpretată în sensul că ar include o situație în care un beneficiar al unei asistențe financiare din fonduri nu este în măsură, ca urmare a unor împrejurări externe independente de voința acestuia și în pofida acționării cu diligența necesară, să îndeplinească toate obiectivele operațiunii. Antreprenorii ar putea ezita în mod rezonabil să solicite ajutor din partea fondurilor dacă ar risca să trebuiască să ramburseze integralitatea ajutorului primit în ipoteza în care împrejurări exterioare independente de voința lor i-ar pune în imposibilitatea de a atinge obiectivele stabilite, în pofida acționării cu diligența necesară. O asemenea interpretare a noțiunii de „act sau omisiune” ar putea avea, așadar, un efect disuasiv asupra creșterii economice și a ocupării forței de muncă în țările și în regiunile în discuție.

67. Cu toate acestea, obiectivul promovării creșterii economice regionale și a ocupării forței de muncă trebuie să fie în echilibru cu obiectivul garantării utilizării corespunzătoare și eficiente a fondurilor Uniunii, în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene. Acest din urmă obiectiv ar fi neutralizat dacă un operator ar putea justifica, pe baza unor împrejurări externe, încălcări care erau în realitate rezultatul neglijenței sau al omisiunii sale.

68. În consecință, o încălcare care este rezultatul unei împrejurări externe independente de voința operatorului respectiv poate fi totuși imputată în mod întemeiat unui act sau unei omisiuni a operatorului menționat, care a permis din neglijență ca această situație să se producă sau care nu a adoptat măsurile adecvate și rezonabile pentru a remedia situația. În special, acesta ar fi cazul dacă operatorul nu a acționat cu diligența necesară, prin faptul că nu a prevăzut această situație și nu a adoptat măsuri pentru a atenua consecințele acesteia sau, după ce situația s-a produs, nu a adoptat măsurile adecvate și rezonabile pentru a remedia situația și nu și-a îndeplinit obligațiile legate de operațiunea respectivă.

²⁷ Hotărârea din 15 ianuarie 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank (C-281/07, EU:C:2009:6, punctele 20 și 21). În Concluziile noastre prezentate în această cauză, am analizat dacă exportatorul nu a comis totuși o abatere prin omisiune neglijând să verifice cuantumul care i-a fost plătit și să semnaleze eroarea în fața autorităților naționale (Concluziile prezentate în cauza Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, punctele 35 și 36). Faptul de a *nu* considera că a fost comisă o abatere a avut drept consecință că termenul de prescripție de patru ani aplicabil abaterilor *nu* s-a aplicat în favoarea exportatorului pentru a-l proteja împotriva recuperării tardive a restituirii la export plătite în mod nejustificat.

69. S-ar putea face eventual o analogie utilă cu situația în care, în temeiul articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 261/2004²⁸, companiile aeriene sunt scutite de obligația de a plăti despăgubiri atunci când anularea unui zbor este consecința unor împrejurări extraordinare care nu ar fi putut fi evitate, chiar dacă ar fi fost luate toate măsurile rezonabile. În Hotărârea Wallentin-Hermann, Curtea a statuat în esență că, pentru a aplica exonerarea, trebuie să se stabilească că împrejurările extraordinare respective nu ar fi putut fi evitate prin „măsuri adaptate situației, mai exact prin măsuri care, în momentul în care intervin aceste împrejurări excepționale, corespund în special condițiilor tehnice și economice care pot fi asumate de operatorul de transport aerian vizat”²⁹. În mod similar, când se confruntă cu împrejurări externe independente de voința sa care îi amenință posibilitatea de a-și îndeplini obligațiile legate de operațiunea vizată, un beneficiar al asistenței din fonduri trebuie, în opinia noastră, să adopte toate măsurile rezonabile adaptate situației în momentul în care se produc aceste împrejurări pentru a îndeplini acele obligații și a evita o încălcare. În caz contrar, aceasta ar constitui o omisiune din partea sa și ar exista o încălcare în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006.

70. În observațiile sale scrise, agenția susține că EMM nu a îndeplinit obiectivele proiectului vizat ca urmare a unui act deliberat și a unei omisiuni subsecvente a EMM, iar nu din cauza insolvenței LM. Aceasta susține, în primul rând, că EMM a ales în mod liber să își stabilească modelul de afaceri privind fabricarea unor produse în format unic și adaptate unui client unic (LM), fără să evalueze riscurile comerciale legate de posibilitatea ca acest client să se confrunte cu dificultăți financiare. Agenția arată în continuare că EMM a indus-o în eroare prin faptul că a susținut că, în viitor, prin achiziționarea unei instalații suplimentare, ar fi capabilă să fabrice produse pe bază de gaz lichefiat și să vândă producția unui alt client, în situația în care cererea din partea LM s-ar fi diminuat. În al doilea rând, agenția susține că EMM a omis să își restructureze activitățile, să stabilească un plan de acțiune și să înceapă vânzarea produselor către alți clienți, în pofida solicitărilor repetate ale agenției de a acționa în acest mod.

71. Instanței naționale îi revine sarcina de a examina aceste argumente în detaliu și de a stabili dacă încălcările din litigiul principal sunt, în final, rezultatul unui act sau al unei omisiuni a EMM. În special, instanța națională respectivă trebuie să stabilească dacă EMM nu a acționat cu diligența necesară prin faptul că a ales să se bazeze pe LM în calitate de client unic sau prin faptul că nu a prevăzut insolvența LM sau dacă, după ce problemele financiare ale LM au devenit evidente, EMM nu a adoptat măsurile adecvate situației pentru a-și îndeplini obligațiile și pentru a evita o încălcare.

72. Prin urmare, nu ni se pare că, în principiu, EMM a dat dovadă de lipsa diligenței prin faptul că și-a întemeiat modelul de afaceri pe aprovizionarea cu produse pe bază de gaz a LM, în calitate de client unic, astfel încât încălcările invocate să poată fi rezultatul acestei alegeri. Faptul de a se baza pe un client unic este, fără îndoială, asociat cu anumite riscuri comerciale. Totuși, acest lucru nu demonstrează neapărat lipsa diligenței, în special în industrii în care numărul potențial de clienți este limitat sau în care metoda de producție și furnizare impune o legătură puternică cu un client unic. În această privință, EMM a explicat în ședință că produsele pe bază de gaz precum cele pe care le furniza către LM nu pot fi nici stocate, nici transportate. Pentru acest motiv, unitățile de producție sunt de obicei instalate în apropierea clienților mari. În plus, astfel cum s-a menționat în decizia de trimitere, în anul 2008, statul leton a acordat LM un împrumut de aproximativ 160 000 000 de euro, ca urmare a unei analize detaliate a Ministerului Finanțelor și Trezoreriei Statului leton. În acest context, nu ni se pare evident – deși acesta este un aspect a cărui verificare revine instanței naționale – că EMM nu a acționat cu diligența necesară atunci când s-a bazat pe LM în calitate de client unic sau că ar fi putut să prevadă în mod rezonabil, în momentul încheierii contractului, că situația financiară a LM se va deteriora până în stadiul insolvenței.

²⁸ Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 218).

²⁹ Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punctele 26, 27 și 40).

73. De asemenea, amintim că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1828/2006 impune chiar autorității de gestionare să verifice, înainte de aprobarea unei operațiuni propuse, dacă beneficiarul are capacitatea de a îndeplini condițiile specifice, în special cele legate de produsele sau serviciile care urmează să fie furnizate în cadrul operațiunii și de termenul de execuție. Ni se pare că dependența puternică a modelului de afaceri al EMM de furnizarea de produse pe bază de gaz într-o formă unică unui client unic trebuie să fi fost evidentă de la momentul propunerii adresate agenției. În special, rezultă din decizia de trimitere că unitatea de producție avută în vedere urma să facă parte din fabrica metalurgică Liepājas Metalurgs și să furnizeze gazele necesare pentru funcționarea acesteia din urmă. În aceste împrejurări, nu înțelegem cum agenția ar fi putut avea îndoieli, la momentul aprobării operațiunii, că succesul operațiunii EMM era legat inerent de funcționarea continuă a fabricii Liepājas Metalurgs. Prin faptul că a aprobat operațiunea avută în vedere, agenția trebuie să fi fost convinsă în consecință că EMM era în măsură să îndeplinească obiectivele operațiunii, utilizând modelul de afaceri menționat.

74. Agenția nu poate să susțină ulterior că EMM nu a evaluat riscurile comerciale ale acelui model de afaceri, fără să implice că agenția nu a evaluat respectivele riscuri atunci când a aprobat operațiunea.

75. În această privință, nu are relevanță că, astfel cum susține agenția, EMM a modificat propunerea inițială clarificând că nu va mai putea produce gaz lichefiat cu echipamentul care urmează să fie achiziționat. Întrucât agenția a aprobat propunerea modificată, ea trebuie să fi fost convinsă că EMM putea în continuare să îndeplinească obiectivele operațiunii, chiar luând în considerare aceste schimbări.

76. Vom examina acum argumentul agenției referitor la faptul că încălcările invocate pot fi rezultatul unei omisiuni a EMM, întrucât, atunci când s-a confruntat cu dificultățile financiare ale LM, a omis să adopte măsurile necesare pentru a se asigura că ea va putea continua să îndeplinească obiectivele operațiunii.

77. Într-o situație în care asociatul sau clientul unic al operatorului devine insolvent sau în care insolvența acestuia este previzibilă în mod rezonabil, faptul că operatorul nu a adoptat toate măsurile adecvate și rezonabile pentru a remedia situația și pentru a evita o încălcare ar constitui într-adevăr o „omisiune” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006. Revine instanței naționale, în cele din urmă, sarcina de a stabili dacă, în prezenta cauză, existau măsuri adecvate și rezonabile pe care EMM ar fi putut să le adopte pentru a remedia situația.

78. Pe baza documentelor prezentate Curții, nu ni se pare evident că măsurile pe care agenția susține că EMM ar fi trebuit să le adopte, și anume restructurarea afacerii pentru a produce gaz lichefiat care să poată fi vândut altor clienți, erau măsuri adecvate și rezonabile care ar fi permis EMM să îndeplinească obiectivele operațiunii. Unitatea de producție a EMM era situată lângă fabrica Liepājas Metalurgs și făcea parte din aceasta. EMM a susținut, fără să fie contrazisă de agenție, că unitatea sa de producție era legată de fabrica menționată printr-o rețea fixă de conducte. Dacă EMM ar fi putut să se aștepte în mod rezonabil ca fabrica să își reia operațiunile, nu este evident că efectuarea unei restructurări radicale și costisitoare a afacerii sale ar fi fost adecvată sau rezonabilă.

79. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că o situație în care beneficiarul unei asistențe financiare din partea FEDER nu reușește să atingă nivelul cifrei de afaceri prevăzut pentru perioada relevantă întrucât în respectiva perioadă s-a produs încetarea activității comerciale sau insolvența asociatului său unic nu constituie un act sau o omisiune a unui operator economic în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, dacă

- această situație nu putea fi prevăzută în mod rezonabil de beneficiar la momentul încheierii contractului de acordare a finanțării;
- beneficiarul nu a acționat cu neglijență atunci când a permis producerea situației, și

- beneficiarul nu ar fi putut remedia situația și nu și-ar fi putut îndeplini obligațiile legate de această asistență chiar dacă ar fi adoptat toate măsurile rezonabile și adecvate.

Prejudiciul sau potențialul prejudiciu asupra bugetului general al Uniunii Europene

80. Al treilea element al unei neregularități în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 este acela că încălcarea vizată „are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general”.

81. În această privință, nu este necesar să fie demonstrată existența unei incidente financiare precise; încălcarea trebuie, prin ea însăși, să aibă o incidență asupra bugetului³⁰.

82. Astfel cum am explicat deja, avem îndoieli cu privire la faptul că încălcările invocate în litigiul principal pot fi rezultatul unui act sau al unei omisiuni a EMM. În cazul în care instanța de trimitere concluzionează totuși că încălcările în discuție au fost dovedite și că ele nu pot fi rezultatul unui act sau al unei omisiuni a EMM, este de competența instanței respective să stabilească dacă aceste încălcări sunt susceptibile să aibă o incidență asupra bugetului Uniunii Europene.

83. În observațiile sale scrise, EMM susține că, pentru a îndeplini cerința privind existența prejudiciului sau a unui potențial prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene, cheltuielile impuse bugetului Uniunii ca urmare a acordării finanțării vizate trebuie să fi fost nejustificate de la început (adică din momentul acordării finanțării). Astfel, deoarece finanțarea vizată acordată EMM în anul 2010 a fost acordată în mod legal și a fost utilizată efectiv în mod legal până în anul 2013, când LM și-a încetat activitatea economică, nu ar fi putut fi impuse cheltuieli nejustificate asupra bugetului Uniunii.

84. Nu suntem de acord.

85. În opinia noastră, în sarcina bugetului Uniunii poate fi impusă o cheltuială nejustificată chiar dacă finanțarea este acordată și utilizată inițial în mod legal. În special, va exista un prejudiciu asupra bugetului Uniunii dacă acesta trebuie să suporte cheltuieli legate de un proiect care nu este implementat în întregime sau care, chiar dacă este finalizat, nu respectă cerința perenității prevăzută la articolul 57 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006³¹.

86. Revine instanței naționale sarcina de a stabili, în lumina celor expuse anterior, dacă cele trei elemente ale neregularității sunt îndeplinite în litigiul principal. Din moment ce aceste elemente sunt cumulative, o corecție financiară poate fi efectuată în temeiul articolului 98 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 numai dacă toate cele trei condiții sunt îndeplinite.

Factori care trebuie luați în considerare pentru calcularea cuantumului unei corecții financiare

87. Instanța de trimitere nu se referă în mod expres în întrebarea adresată la modalitatea în care este calculată o corecție financiară în situația în care este stabilită o neregularitate. În prezenta cauză, agenția urmărește să aplice corecția în proporție de 100 %, recuperând toate finanțările acordate EMM pentru operațiunea în discuție. Prin urmare, acest aspect merită analizat.

30 Hotărârea din 6 decembrie 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C-408/16, EU:C:2017:940, punctul 60).

31 Astfel, s-ar cauza un prejudiciu bugetului Uniunii în cazul în care s-ar acorda o finanțare pentru construcția unei școli care nu este finalizată niciodată, chiar dacă fundația sa a fost turnată și zidurile ei au fost ridicate.

88. În temeiul articolului 98 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006, statele membre procedează la corecțiile pentru neregularitățile constatate în operațiuni³². Atunci când calculează astfel de corecții financiare, acestea trebuie să ia în considerare trei criterii, și anume (i) natura neregularităților, (ii) gravitatea acestora, și (iii) pierderea financiară suferită de fonduri. În cazul în care este vorba despre o neregularitate punctuală, iar nu sistemică, această cerință implică o examinare de la caz la caz, „ținând seama de toate împrejurările specifice relevante din perspectiva [acestor] criterii”³³.

89. În plus, corecțiile financiare trebuie să respecte principiul proporționalității. Acest lucru rezultă în special din articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, care impune introducerea unor controale, măsuri și sancțiuni administrative „în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului [Uniunii]”, iar ele sunt „eficace, proporționale și convingătoare, astfel încât să ofere o protecție adecvată a intereselor financiare ale [Uniunii]”. În consecință, corecțiile financiare nu trebuie să depășească ceea ce este necesar având în vedere natura și gravitatea încălcărilor^{34 35}.

90. În sfârșit, deși corecția aplicată nu trebuie să corespundă exact incidenței financiare asupra bugetului, această incidență ar trebui totuși să fie luată în considerare, în special dacă există doar un risc scăzut al unei incidențe³⁶.

91. În cazul în care este stabilită o neregularitate și se impune o corecție financiară, la calcularea acestei corecții ar trebui luate în considerare toate împrejurările specifice ale cauzei care sunt relevante în lumina criteriilor naturii și gravității neregularităților și, prin urmare, ar trebui luate în considerare pierderea financiară suportată de fonduri, precum și principiul proporționalității. Factorii relevanți pentru o asemenea analiză ar include, în speță, întinderea răspunderii beneficiarului pentru neregularitate și răspunderea eventuală a autorității de gestionare, incidența financiară asupra bugetului Uniunii (efectivă sau potențială) și măsura în care neregularitatea a invalidat operațiunea (de exemplu dacă operațiunea a fost implementată în mod corect și inițial a avut succes și dacă unele sau toate obiectivele sale au fost îndeplinite).

92. Va reveni instanței naționale sarcina să analizeze, dacă este cazul, dacă corecția financiară în discuție în litigiul principal, și anume o corecție de 100 %, este adecvată în lumina acestor considerații.

32 Articolul 98 din Regulamentul nr. 1083/2006 constituie, în sine, un temei juridic suficient pentru ca statele membre să efectueze corecțiile financiare necesare în cazul unor neregularități, fără să fie necesar ca o autoritate separată să intervină în temeiul dreptului național (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții, C-383/06-C-385/06, EU:C:2008:165, punctele 35-40).

33 Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, punctele 48 și 51).

34 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2015:761, punctul 60). Această interpretare a articolului 98 din Regulamentul nr. 1083/2006 este în acord cu precizările introduse de legiuitorul Uniunii în Regulamentul nr. 1303/2013, care impune în mod expres statelor membre să aplice corecții financiare „proporționale”.

35 Orientările Comisiei privind principiile, criteriile și baremele indicative aplicate de serviciile Comisiei în vederea stabilirii corecțiilor financiare în conformitate cu articolele 99 și 100 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006, adoptate prin Decizia Comisiei C(2011) 7321 final din 19 octombrie 2011, subliniază de asemenea necesitatea luării în considerare a principiului proporționalității. Acestea recomandă statelor membre să aplice criteriile și ratele stabilite în aceste orientări la corecția neregularităților identificate prin intermediul serviciilor lor cu ocazia controalelor și a auditului efectuate în conformitate cu Regulamentul nr. 1083/2006, „cu excepția cazului în care intenționează să aplice reguli mai detaliate, să respecte aceste orientări sau principiul proporționalității”. Aceste orientări recomandă aplicarea unei corecții forfetare de 100 %, care ar fi adecvată în cazul în care o neregularitate este atât de gravă, încât constituie o nerespectare flagrantă a normelor, toate plățile fiind astfel afectate de neregularități (a se vedea secțiunea 2.3 din orientările menționate). În ceea ce privește valoarea juridică a acestor orientări, a se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, punctul 64 și jurisprudența citată).

36 A se vedea Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, punctul 50).

Concluzie

93. Propunem, în consecință, Curții să răspundă la întrebarea adresată de Rēzeknes tiesa (Tribunalul din Rēzekne, Letonia) după cum urmează:

O situație în care beneficiarul unei asistențe financiare din partea Fondului european de dezvoltare regională nu reușește să atingă nivelul cifrei de afaceri prevăzut pentru perioada relevantă întrucât în respectiva perioadă s-a produs încetarea activității comerciale sau insolvența asociatului său unic nu constituie un act sau o omisiune a unui operator economic care are sau care ar avea ca efect prejudicierea bugetului general al Uniunii Europene, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 539/2010 din 16 iunie 2010, dacă

- această situație nu putea fi prevăzută în mod rezonabil de beneficiar la momentul încheierii contractului de acordare a finanțării;
- beneficiarul nu a acționat cu neglijență atunci când a permis producerea situației, și
- beneficiarul nu ar fi putut remedia situația și nu și-ar fi putut îndeplini obligațiile legate de această asistență chiar dacă ar fi adoptat toate măsurile rezonabile și adecvate.